



**Naar een bovenlokale aanpak van maatschappelijke uitdagingen
in beleidsdocumenten van de Vlaamse overheid**

Caroline Temmerman
Filip De Rynck
Joris Voets



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondegheem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondegheem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UA Antwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

30.04.2017

Filip De Rynck

Joris Voets

INHOUD

SITUERING	5
1 Over welke maatschappelijke vraagstukken gaat het?	7
2 Aandacht voor een geïntegreerde benadering en wat betekent dit?	9
3 Welke bovenlokale schalen en afbakeningen duiken op?	11
4 Welke rollen voor welke Vlaamse overheid?	16
5 Welke lokale actoren worden betrokken?	20
6 Welke uitvoeringsinstrumenten worden ingezet?	22
7 Welke bestuurlijke invulling van de bovenlokale aanpak wordt naar voor geschoven?	25
CONCLUSIE	27

////////////////////////////////////

SITUERING

Deze nota bespreekt de synthese van een systematische lezing van verschillende soorten teksten die duidelijk maken hoe in beleidsteksten van de Vlaamse overheid over regio's (en eventueel specifiek over stadsregio's) wordt gepraat en geschreven. De nota wil hiermee helpen om het debat over de bovenlokale en stadsregionale thematiek in Vlaanderen op een meer gefundeerde manier te benaderen alvorens dieper in te gaan op de eventuele en mogelijke oplossingsrichtingen ervan (cfr. de probleemstellende nota).

We merken op dat we het in deze nota dus enkel hebben over Vlaamse ingrepen m.b.t. een bovenlokale aanpak, niet over federale interventies (vb. hulpverleningszones of ziekenhuisnetwerken) en niet over provinciale of lokale initiatieven (vb. intergemeentelijke samenwerking volgens het decreet IGS).

Conform de uitgangspunten van de probleemstellende nota groeperen we de vaststellingen uit de lezing van de teksten in de volgende punten:

1. Over welke maatschappelijke vraagstukken gaat het?
2. Aandacht voor een geïntegreerde benadering en wat betekent dit?
3. Welke bovenlokale schalen en afbakeningen duiken op?
4. Welke rollen worden voorzien voor welke Vlaamse overheid?
5. Welke lokale actoren worden betrokken?
6. Welke uitvoeringsinstrumenten worden ingezet?
7. Welke bestuurlijke invulling van de bovenlokale aanpak wordt naar voor geschoven?

We maakten een selectie van politiek bekrachtigde documenten die na het Regeerakkoord 2014 – 2019 verschenen zijn. Volgende documenten worden meegenomen in de screening:

- Visietekst reorganisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg in Vlaanderen (mei 2015) en Conceptnota “een geïntegreerde zorgverlening in de eerste lijn (februari 2017)
- Conceptnota naar een versterkt streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid (juli 2015)
- Conceptnota basisbereikbaarheid (december 2015)

////////////////////////////////////

- Conceptnota geïntegreerd breed onthaal (december 2015)
- Nota Nieuw Vlaams Ziekenhuislandschap (juli 2016)
- Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (november 2016)

Per beleidsdomein gaan we na op welke manier er over de regionale thematiek wordt geschreven, voor welke maatschappelijke uitdagingen een dergelijke aanpak een oplossing kan bieden, welke rollen men voorziet voor welke lokale en Vlaamse actoren, welke uitvoeringsinstrumenten er (eventueel) gespecificeerd worden, ... Waar relevant hebben we bijkomend aandacht voor ondersteunende teksten, zoals wetenschappelijke studies, begeleidende nota's of een werktekst.

In combinatie met de analyse van de hierboven genoemde documenten hebben we aandacht voor de thematische screening van de Vlaamse beleidsnota's 2014 – 2019 op aspecten van stadsregionale samenwerking (Kenniscentrum Vlaamse Steden, 2015) en gaan we na welke elementen m.b.t. de stadsregio opduiken in de meest recente Vlaamse beleidsbrieven 2016 – 2017. Verwijzend naar de hierboven gemaakte selectie worden de volgende beleidsbrieven gescreend:

- Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid (Homans)
- Beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken (Weyts)
- Beleidsbrief Omgeving (Schauvliege)
- Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Vandeurzen)
- Beleidsbrief Werk, Economie, Wetenschap en innovatie (Muyters)

We verwijzen naar de tabellen in Excel voor een gedetailleerde analyse per tekst (zie apart bestand). Hieronder geven we enkel de belangrijkste vaststellingen mee die we doorheen het lezen van de teksten kunnen maken.

////////////////////////////////////

		sterke spreiding rondom de stad, zetten de leefbaarheid van de verstedelijkte regio's onder druk. Er is bijvoorbeeld sprake van toenemend verkeer, gezondheidsrisico's of hitteoverlast als gevolg van grote versteende oppervlaktes (p17). Toenemende druk op de open ruimte (p19).
Zorg en Gezondheid	Visietekst Eerstelijnsgezondheidszorg	Stijgende noden aan goede chronische zorg, zorgcontinuïteit, ouderenzorg en geestelijke gezondheidszorg (p2)
	Nota nieuw Vlaams ziekenhuislandschap	Een aantal transities in het zorglandschap: veranderende zorgnoden, toename van chronische zorgbehoeften, vraagstukken over betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg, ... (p4-5)
	Conceptnota breed geïntegreerd onthaal	De geïndividualiseerde samenleving, armoede, onderbescherming
	Conceptnota geïntegreerde zorgverlening in de eerste lijn	Demografische en epidemiologische ontwikkelingen; wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen en hun implicaties voor de betaalbaarheid van de gezondheidszorg; Globalisering en sociaal-culturele ontwikkelingen; De existentiële component van het mens-zijn (de kwaliteit en zinvolheid van het leven); sociaal-economische uitdagingen (sociale gezondheidskloof en sociaal-economische factoren zoals werkloosheid, alleenstaand zijn, een lager opleidingsniveau, een laag inkomen, ..) (p. 9).
Werk en Sociale Economie	Conceptnota Streekbeleid	De ontoereikendheid van de huidige structuren voor streekontwikkeling om tot een daadkrachtige samenwerking op het terrein te komen (p2)

Het overzicht toont aan dat heel wat domeinen de maatschappelijke problematieken breed benaderen, waarbij niet enkel de uitdagingen binnen het beleidsveld zelf worden aangehaald, maar waarbij de thematieken ook in samenhang met ontwikkelingen in andere domeinen worden bekeken. In punt 2 gaan we hier dieper op in.

2 AANDACHT VOOR EEN GEÏNTEGREERDE BENADERING EN WAT BETEKENIT DIT?

We stellen vast dat alle beleidsteksten aandacht hebben voor een geïntegreerde benadering en/of aanpak van de hierboven genoemde uitdagingen. De geïntegreerde aanpak kan zowel betrekking hebben op het beleidsdomein zelf (dus bijvoorbeeld alle actoren die rond mobiliteit bezig zijn) als op de relatie met andere beleidsvelden (bijvoorbeeld de koppeling tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening). De geïntegreerde aanpak belicht op hetzelfde moment ook de voordelen van dergelijke benadering.

In de conceptnota basisbereikbaarheid lezen we bijvoorbeeld een oproep om het openbaar vervoer niet eenzijdig te benaderen vanuit het busvervoer zoals tot hertoe vaak het geval is, maar om te vertrekken vanuit het principe van combimobiliteit, waarbij de koppeling gemaakt wordt tussen verschillende vervoersmodi, waaronder bus, trein, fiets, ... De vaststelling is namelijk dat de verschillende vervoersvormen nog teveel opereren als elkaars concurrent, wat nefast is voor een optimale inzet van materiaal, mensen en middelen (p. 5). “Een sterk openbaar vervoersnet, aangevuld met verschillende vormen van vervoer op maat, een ambitieus fietsbeleid en weldoordachte versterking van combiparkings vormen één globaal vervoersmodel” (Beleidsbrief Mobiliteit p. 8).

In het beleidsdomein zorg is aandacht voor het aanbieden van integrale zorg, waarbij de persoon en zijn zorgbehoefte centraal wordt gesteld en waarbij o.a. de eerstelijnszorg als een geheel wordt gezien, inclusief de brede welzijnszorg, geestelijke gezondheidszorg, gespecialiseerde zorg, preventie (conceptnota eerstelijns p. 4).

Het Witboek BRV heeft binnen het beleidsdomein aandacht voor geïntegreerde gebiedsontwikkeling:

////////////////////////////////////

“Geïntegreerde gebiedsontwikkeling is een dynamisch proces van programmering, uitvoering, realisatie en evaluatie op bovenlokaal niveau met als doel vanuit een gemeenschappelijk visie en doelstellingen projecten van verschillende overheden, maatschappelijke partners, ondernemers en burgers te realiseren (Witboek p. 86). Denken vanuit een regionaal belang maakt het mogelijk om tot breed gedragen oplossingen te komen voor ruimtelijke vraagstukken.” (Nota bij het Witboek: p.1)

De pleidooi voor een geïntegreerde aanpak reikt daarnaast vaak ook verder dan het eigen beleidsdomein. De koppeling tussen de beleidsvelden ruimtelijke ordening en mobiliteit, zoals vooropgesteld in zowel het Witboek BRV als de Conceptnota Basisbereikbaarheid, vormt hier een voorbeeld van. Volgend citaat illustreert dit:

“Het Vlaams ruimtelijk beleid moet om Vlaanderen mobiel te houden een kader aanleveren om ruimtelijke ontwikkeling sterker te koppelen aan bereikbaarheid binnen collectieve vervoersstromen en het mobiliteitsnetwerk. Het openbaar vervoer is hierin een belangrijk, maar niet het enige element. Fietsbereikbaarheid bijvoorbeeld zal een steeds belangrijker vervoersalternatief kunnen zijn “(p. 7)

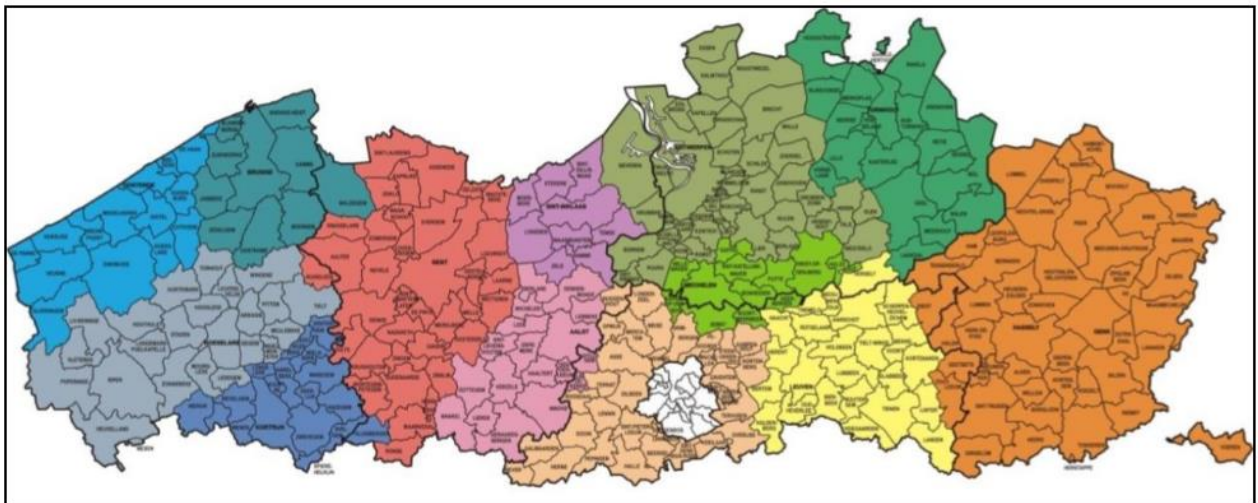
Concreet vindt er overleg plaats tussen de ambtenaren van het Departement MOW en Ruimte Vlaanderen voor de opmaak van een ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen en in het kader van de Basisbereikbaarheid (Beleidsbrief Mobiliteit p. 23). “Het Mobiliteitsplan Vlaanderen wordt momenteel verder afgewerkt op strategisch niveau, in samenspraak met de planningscommissie en in voortdurende afstemming met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen” (p. 65).

In de Conceptnota Streekbeleid wordt het begrip geïntegreerd vanuit een interbestuurlijk perspectief benaderd:

“Het streekontwikkelingsbeleid vertrekt dus van een partnerschapsbenadering waarbij lokale besturen, provincies, de Vlaamse overheid en sociale partners geïntegreerd samenwerken in functie van de streek” (p. 3).

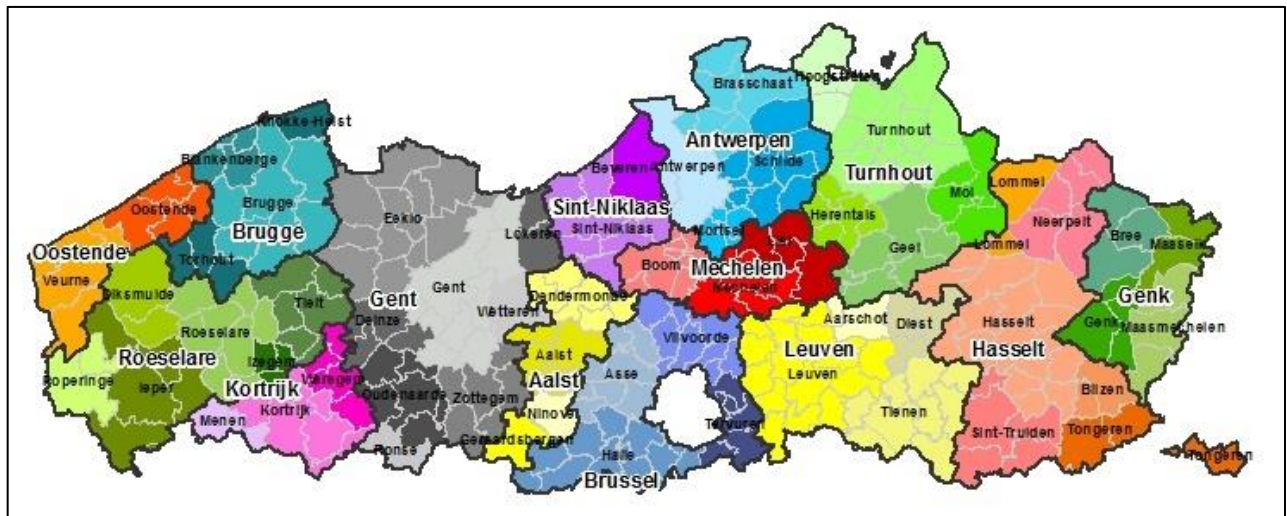
3 WELKE BOVENLOKALE SCHALEN EN AFBAKENINGEN DUIKEN OP?

In de beleidsdomeinen Mobiliteit en Zorg en Gezondheid is er sprake van een vaste afbakening van bovenlokale schalen. Dit zijn meer bepaald de vervoergebieden netmanagement van De Lijn (2001) en de regionale en kleinstedelijke zorgregio's zoals vastgesteld in het Zorgregiodecreet.¹ De huidige vervoersgebieden en zorgregio's zijn top-down opgelegde indelingen die gebiedsdekkend worden uitgerold in Vlaanderen (zie kaart 1 en 2).



Kaart 1 – Afbakening van vervoersgebieden in het kader van basismobiliteit en netmanagement (De lijn, 2001)

¹ Zorgregiodecreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmering van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen.



Kaart 2 - Zorgregio's regionale stad (zwarte randen), kleine stad (kleurvlakken) en gemeenten
(Zorgregiodecreet, 2003)

Voor de huidige afbakening van de vervoersregio's in het kader van basismobiliteit en netmanagement worden de reële stromen in het openbaar vervoer als uitgangspunt genomen. Deze stromen werden in kaart gebracht in de studie Basismobiliteit.²

“Bij de afbakening van de vervoergebieden is voor elke gemeente bepaald op welke stad zij het meest gericht is, uitgaande van een berekening van de ruimtelijke interacties tussen de vevoerkern en de omliggende gemeenten en/of delen van gemeenten. De interacties kunnen voor verschillende motieven worden beschouwd: woon-school, woon-werk, woon-winkel, enz. In het kader van de studie Basismobiliteit is op basis van de woon-school en woon-werkpendedel en met gebruik van het waterscheidingsprincipe elke gemeente toegewezen aan één vervoergebied” (Besluit netmanagement 13 december 2002; 3.1).

De conceptnota basisbereikbaarheid wil de bestaande indeling in vervoersregio's herbekijken. Het uitgangspunt hiervoor zijn de knelpunten in het huidige systeem van basismobiliteit (zie tabel 1).

² KU Leuven, langzaam verkeer, K.R.I., Advies inzake het openbaar vervoer in Vlaanderen, Rapport 1 – Voorstel vervoersgebieden in Vlaanderen, 09/10/97

meer gemeenten met een totaal aantal inwoners tussen 75.000 en 125.000; [...] De eerstelijnszone past binnen de grenzen van één regionaalstedelijke zorgregio of regionale zorgzone (p. 39 – 40).

Regionale zorgzone: In de regionale zorgzone moet een gebiedsdekkend aanbod verzekerd worden van expertise die zich op een hoger niveau dan de eerstelijnszone bevindt. [...] Meerdere eerstelijnszones vormen samen een regionale zorgzone. Met het oog op een goede samenwerking tussen de eerste en de tweede lijn vallen deze regionale zorgzones idealiter samen met de toekomstige 14 (federale) ziekenhuisnetwerken in Vlaanderen die zich op hetzelfde niveau van grootte situeren als de regionaalstedelijke zorgregio's van het zorgregiodecreet. Deze regionale zorgzones hebben volgende kenmerken: Afstemming met gebieden van de klinische ziekenhuisnetwerken, een populatie in de grootteorde 400.000 inwoners; de regionale zorgzones dekken het volledige Vlaamse grondgebied; de regionale zorgzones bestaan uit meerdere eerstelijnszones; elke eerstelijnszone is onderdeel van slechts één regionale zorgzone (p. 43 – 44).

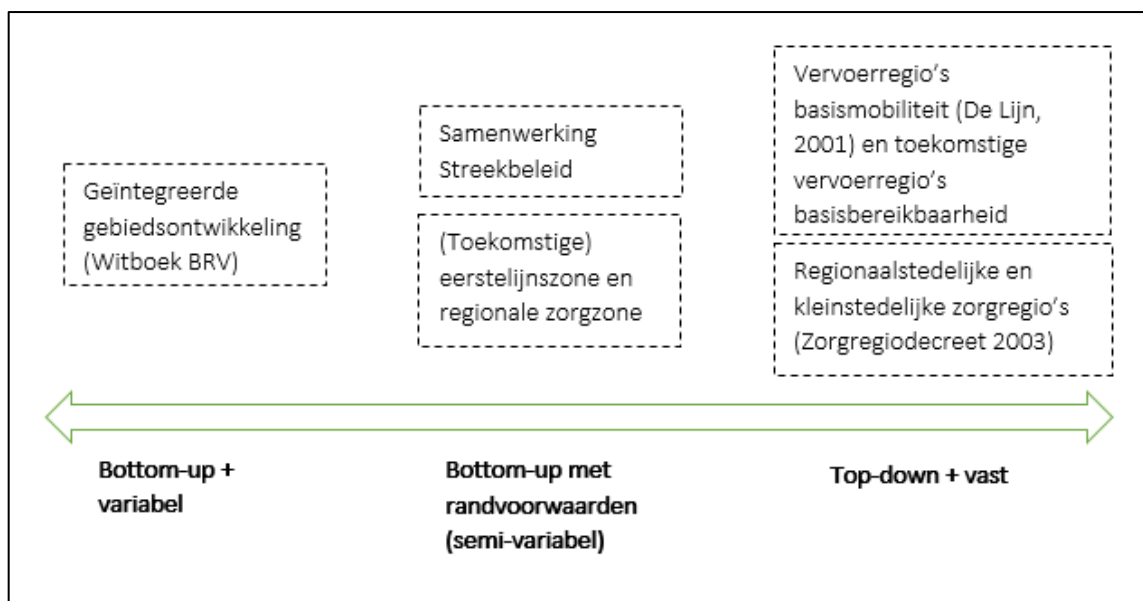
In het ruimtelijk beleid en het streekbeleid worden geen vaste regio's afgebakend. In de conceptnota Streekbeleid wordt de regio benaderd als een "geheel met een sociaaleconomische identiteit die niet noodzakelijk samenvalt met een bestuurlijk niveau en die herkenbaar is als streek in de regio en buiten de regio" (p. 3). De conceptnota stelt wel een aantal randvoorwaarden voor wat betreft de schaalgrootte van het gebied waarbinnen het streekbeleid vorm kan krijgen (cfr. De hervorming van de zorgregio's):

“We denken hierbij zowel aan aantal inwoners van het werkingsgebied als aan het aantal gemeenten dat participeert in het samenwerkingsverband. We denken hierbij aan een werkingsgebied van 150.000 inwoners en een samenwerking tussen minimaal 5 steden en gemeenten. Antwerpen en Gent vormen hierop een uitzondering (zie infra). Dit moet nog verder uitgewerkt worden” (p. 5) [...] “Door hun schaal en de problematieken waarmee onze grote steden Antwerpen en Gent worden geconfronteerd, kunnen we stellen dat zij vandaag al over een sterke bestuurskracht beschikken. Zij kunnen dan ook zelfstandig mee vorm geven aan een vernieuwend stedelijk socio-economisch en werkgelegenheidsbeleid, niet te verwarren met

arbeidsmarktbeleid. Zij kunnen er ook voor opteren om daar andere gemeenten bij te betrekken” (p. 6)

De Werktekst Witboek BRV beschouwt een regio als “een ruimtelijk samenhangend gebied waarvoor het zinvol is ruimtelijke vraagstukken geïntegreerd te bekijken en te ontwikkelen (p. 86). Het Witboek maakt een onderscheid tussen regio’s met een stedelijk en gebieden met een landelijk karakter (p. 22) maar bepaalt geen verdere modaliteiten voor de afbakening hiervan.

Doorheen de lezing kunnen we een aantal vaststellingen maken m.b.t. het gebruik van schalen en afbakeningen. We merken in eerste instantie op dat er een variatie aan schalen opduikt omdat de criteria voor de afbakening verschillen. Daarnaast is er een onderscheid tussen vaste afbakeningen die door de Vlaamse overheid bepaald worden en indelingen die groeien van onderuit (waarbij de Vlaamse overheid mogelijks wel enkele randvoorwaarden bepaalt). Volgende figuur stelt dit schematisch voor:



Figuur 1 – Variërende criteria voor afbakening van regionale schalen

Daarnaast stellen we vast dat we in de beleidsdocumenten geen referenties gevonden hebben die expliciet verwijzen naar stadsregio's. Desondanks toont het kaartenmateriaal aan dat bepaalde

afbakeningen in de feiten wel een stadsregionale logica volgen. We denken bijvoorbeeld aan de vervoersregio's rond de stad Mechelen of Aalst of de kleinstedelijke zorgregio's Kortrijk of Brugge. Ook de kaart over de inplanting van ziekenhuiscampussen in Vlaanderen toont dat deze veelal geconcentreerd zijn rond een centrumstad (zie kaart 3). Een centrumstad wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen gedefinieerd als een stad met een relatief hoog aantal inwoners ten aanzien van zijn omgeving en die een centrale functie uitoefent op het vlak van onder andere werkgelegenheid, zorg, onderwijs, cultuur en ontspanning.

Kaart 3 – Ziekenhuiscampussen in Vlaanderen (Bron: Zorg en Gezondheid, 2016)

Doorheen de verschillende beleidsteksten worden meerdere rollen voor de Vlaamse overheid aangehaald. We nemen de roltypologie van Sorensen en Torfing (2009) als basis om het overzicht te structureren. De auteurs onderscheiden vier meta-rollen voor de overheid in een netwerkcontext. Elke rol heeft als doel om 'los te laten zonder het overzicht uit handen te geven'. Sorensen en Torfing

beschrijven meta-governance als volgt: “metagovernance allows public authorities to mobilize the knowledge, resources and energies of a host of public and private actors while retaining their ability to influence the scope, process and outcomes of networked policy-making. As such, public authorities can exercise power while sharing the responsibility for public governance with other actors” (p. 246). De vier rollen zijn:

1. *Netwerk design*: de rol van ontwerper is gericht op het beïnvloeden van de omvang, kenmerken, samenstelling en institutionele procedures van het netwerk;
2. *Netwerk framing*: de rol van kadersteller is gericht op het bepalen van de politieke doelstellingen, fiscale condities, wettelijke basis en het verhaal of discours;
3. *Netwerk management* richt zich onder andere op bemiddelen, oplossen van spanningen, het empoweren van actoren en het verlagen van de transactiekosten van de samenwerking;
4. *Netwerk participatie* houdt in dat de overheid ook als actor in het proces betrokken wordt

Tabel 1 geeft per rol een aantal toepassingen van het optreden van de Vlaamse overheid zoals voorzien in de beleidsteksten. We merken op dat bepaalde toepassingen in meerdere rollen kunnen thuishoren.

Rol	Toepassing
Ontwerper	<ul style="list-style-type: none"> - Zeker wanneer de beleidsopgaven voornamelijk een gevolg zijn van Vlaamse beleidsplannen zal Vlaanderen de regie van de gebiedswerking in handen houden (Witboek BRV p. 83); - De regie is en blijft in handen van de Vlaamse overheid, onder bevoegdheid van de minister voor Mobiliteit. Deze delegeert echter een aantal verantwoordelijkheden aan bepaalde actoren, zonder hierbij echter de beleidsfuncties en exploitatiefuncties al te zeer te mengen (Conceptnota basisbereikbaarheid p. 10); - VVM De Lijn als regisseur voor het lokale openbaarvervoerbeleid; - Bepalen van de criteria voor geografische gebiedsafbakeningen (vb. zorgregio's, vervoerregio's); - Het bepalen van decretale kaders m.b.t. verplichte of vrijwillige bovenlokale samenwerking (vb. Decreet IGS);

[illegible]

	<ul style="list-style-type: none"> - Elke vervoerregio wordt bijgestaan door een mobiliteitsbegeleider die het modusneutrale departement MOW vertegenwoordigt. Deze mobiliteitsbegeleider koppelt terug met het centrale niveau. (Conceptnota mobiliteit p. 11)
Actor	<ul style="list-style-type: none"> - Elke vervoerregio wordt bijgestaan door een mobiliteitsbegeleider die het modusneutrale departement MOW vertegenwoordigt. Deze mobiliteitsbegeleider koppelt terug met het centrale niveau. (Conceptnota mobiliteit p. 11) - Op bepaalde plaatsen neemt het Vlaams ruimtelijk beleid in functie van de realisatie van Vlaamse werven zelf het trekkerschap op (Witboek BRV p. 107); - VVM De Lijn als interne operator van het openbaar vervoer in Vlaanderen (Conceptnota mobiliteit p. 8-9) - De VDAB als regisseur en dienstverlener op de arbeidsmarkt.

Tabel 1 – Rollen voor de Vlaamse overheid in de regio

Een algemene trend doorheen de verschillende rollen is dat de Vlaamse overheid zich meer wil opwerpen als een kaderstellende overheid die de strategische lijnen uitzet en ruimte wil geven voor een lokale invulling van de centrale beleidsdoelstellingen. Deze ontwikkeling sluit aan bij de ambities uit het Vlaams Regeerakkoord 2014 - 2019:

“De Vlaamse overheid is een ‘kaderstellende’ overheid die de grote doelstellingen van het Vlaamse beleid bepaalt. De gemeenten krijgen het vertrouwen om deze doelstellingen binnen hun eigen lokale context te realiseren en bepalen welke middelen en mensen ze daarvoor inzetten. Ze rapporteren niet langer tot op het operationele niveau maar wel op hoofdlijnen.”
(p. 12)

5 WELKE LOKALE ACTOREN WORDEN BETROKKEN?

Ook voor de lokale actoren onderscheiden we meerdere rollen. We gebruiken dezelfde roltypologie als in het vorige punt om het overzicht te structureren. Een algemene vaststelling overheen de verschillende rollen betreft de tendens naar een toenemende responsabilisering van het lokale niveau en de mogelijkheden die dit biedt voor het leveren van lokaal maatwerk. We merken op dat de lokale actoren al naargelang meerdere rollen tegelijk kunnen opnemen of zelf kunnen kiezen welke rol ze willen opnemen. De toepassing in de tweede kolom van tabel 2 vermeldt ook welke lokale actoren concreet kunnen betrokken worden (voor zover dit in de beleidsteksten reeds gespecificeerd wordt).

Rol	Toepassing
Ontwerper	<ul style="list-style-type: none"> - Het zijn de lokale besturen die binnen de vervoerregio tot mobiliteitsvoorstellen komen (Conceptnota mobiliteit p. 11) - Het lokale bestuursniveau (steden en gemeenten) is het meest geschikte niveau als initiatiefnemer om een integraal streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid op eigen maat verder vorm te geven, aansluitend op de lokale sociaaleconomische realiteit, en daarbij gebruik makend van de lokale kennis en expertise aanwezig bij talrijke actoren en stakeholders. (Conceptnota streekbeleid p. 4) - Provincies en gemeenten krijgen meer eigen beleidsruimte én verantwoordelijkheid om opties gebiedsgericht te concretiseren omdat Vlaanderen zich meer zal toeleggen op een aantal eigen strategische projecten, de strategische lijnen en het formuleren van randvoorwaarden vanuit opdrachten voor de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen als geheel (p. 9) - De regie van lokale besturen over de uitbouw van het geïntegreerd breed en herkenbaar onthaal;
Kadersteller	<ul style="list-style-type: none"> - Provincies en gemeenten hechten belang aan het ontwikkelen van een visie, ook op het eigen niveau. Het uitgangspunt blijft dan ook dat

	wat is afgesproken ook daadwerkelijk binnen de eigen structuren actie te ondernemen (p. 83)
--	---

Tabel 2 – Rollen voor lokale actoren in de regionale aanpak

6 WELKE UITVOERINGSINSTRUMENTEN WORDEN INGEZET?

Doorheen de documenten worden meerdere soorten uitvoeringsinstrumenten aangehaald. Schneider en Ingram (1997) onderscheiden een vijfvoudige typologie van beleidsinstrumenten.⁴ De auteurs onderscheiden gezagsinstrumenten, prikkels en sancties, capaciteitsopbouwende, aansporende en lerende beleidsinstrumenten .

- De inzet van gezagsinstrumenten hangt samen met de legitimiteit van de overheid. Een typisch voorbeeld zijn de inzet van regelgeving en voorschriften;
- Prikkels moedigen mensen aan om op een bepaalde wijze te handelen, sancties zijn negatieve prikkels die gedrag dat inconsistent is met de beleidsdoelstellingen ontmoedigen (vb. belastingen, lasten, ...);
- Capaciteitsopbouwende beleidsinstrumenten zorgen voor training, opvoeding, informatie en technische ondersteuning en zijn erop gericht om mensen te empoweren;
- Aansporende beleidsinstrumenten zetten in op het gebruik van beelden, symbolen en waarden;
- In het geval van lerende beleidsinstrumenten worden actoren uitgenodigd om te leren en te participeren, bijvoorbeeld via samenwerkingsprocessen. Zij gaan ervan uit dat lessen moeten kunnen getrokken worden door ervaring.

Tabel 3 geeft een overzicht van de soorten instrumenten en hun toepassingen in de Vlaamse context.

Soort instrument	Toepassing
Gezagsinstrumenten	<ul style="list-style-type: none"> - Het decreet op de intergemeentelijke samenwerking; - Het Vlaams Parlement keurde op 15 juni 2016 het decreet houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van

⁴ Schneider, A.L. en H. Ingram, (1997), *Policy design for democracy*. Lawrence, University Press of Kansas.

Tot slot merken we een aantal gevallen waarbij de vooropgestelde instrumenten (in het regeerakkoord, de beleidsnota of een conceptnota) nog voor de implementatie ervan zijn afgevoerd. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het proces van regiovorming zoals voorzien in de werktekst naar aanloop van het Witboek BRV. Het doel van deze maatregel was om de bestaande bovenlokale samenwerkingsverbanden (zowel diegene die door de Vlaamse overheid opgelegd worden als de van onderuit gegroeide) zoveel mogelijk samen te voegen en af te stemmen op een welbepaalde regionale schaal (beleidsnota Binnenlands Bestuur p. 13 – 16). Door het afbakenen van clusters waarbinnen de gemeenten in hoofdzaak (kunnen) samenwerken, wilde de minister het aantal intermediaire niveaus en de verrommeling waarnaar verwezen wordt in het Regeerakkoord, verminderen. Deze regio afbakeningen zouden ook als basis genomen worden voor de geïntegreerde gebiedsontwikkeling (Werktekst Witboek BRV p. 87). We stellen vast dat er in het Witboek BRV nog steeds sprake is van geïntegreerde gebiedsontwikkeling maar dat de piste om dit vorm te geven binnen vooraf afgebakende gebieden, verlaten werd. Ook in de meest recente beleidsbrief Omgeving wordt deze piste verlaten.

7 WELKE BESTUURLIJKE INVULLING VAN DE BOVENLOKALE AANPAK WORDT NAAR VOOR GESCHOVEN?

In een laatste patroon kijken we in welke mate er in structuuroplossingen wordt gedacht dan wel processen van onderuit. Ook een combinatie van beide insteken is mogelijk.

De institutionele variant heeft aandacht voor de installatie voor een of andere permanente bovenlokale bestuursvorm. Hierin zijn verschillende varianten denkbaar die in de loop van het onderzoek verder uitgewerkt zullen worden. In de verschillende beleidsdocumenten lezen we een aantal voorstellen die passen binnen deze denkpiste:

- Het stimuleren van vrijwillige fusies tussen gemeenten met als doel de gemeentelijke bestuurskracht te verhogen (Beleidsnota Binnenlands Bestuur p. 11-12)

////////////////////////////////////

- Het versterken van de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking door een aanpassing van het decreet IGS, concreet via de mogelijkheid om met een private partner samen te werken in de sectoren afval en energiedistributie (ibid. 27-29);
- In kader van het streekbeleid: het versterken van de rol van de intercommunales voor streekontwikkeling en/of het versterken van de provincies via het toekennen van meer bevoegdheden (Conceptnota streekbeleid p. 4)

Voor de realisatie van de basisbereikbaarheid wordt het grondgebied van het Vlaams gewest opgedeeld in vervoerregio's. De vervoersregio's kennen een institutionele inbedding maar er wordt binnen de regio wel geopteerd voor een procesmatige aanpak:

“De vervoerregio bewaakt, stuurt en evalueert de realisatie van de basisbereikbaarheid. Het zijn de lokale besturen die binnen de vervoerregio tot mobiliteitsvoorstellen komen. Zowel expertise aan de kant van modusafhankelijke mobiliteitsregio (Departement MOW, MAV's, ...) als vanuit de operationele exploitatie (De Lijn, AWW, NMBS, Infrabel, ...) zitten mee aan tafel. [...] Elke vervoerregio wordt bijgestaan door een mobiliteitsbegeleider die het modusneutrale departement MOW vertegenwoordigt. [...] De vervoerregio's krijgen een structureel karakter.” (Conceptnota p. 11-12).

Ook de toekomstige inbedding van de zorgraad in de eerstelijnszone vormt hier een voorbeeld van:

“De eerstelijnszone wordt aangestuurd door een Zorgraad. Deze raad is pluralistisch en divers samengesteld en bestaat uit zorgaanbieders van verschillende disciplines en uit vertegenwoordigers van de woonzorgcentra, gezinszorg, diensten maatschappelijk werk, CAW, en lokale besturen, aangevuld door een vertegenwoordiging van de zorggebruikers en mantelzorgers en met bij voorkeur een lokale huisarts als voorzitter” (Conceptnota eerstelijns, 2017: 44)

De eerder aangehaalde geïntegreerde gebiedswerking uit het Witboek BRV vormt een voorbeeld van de procesmatige variant.

“Geïntegreerde gebiedsontwikkeling is een dynamisch proces van programmering, uitvoering, realisatie en evaluatie op bovenlokaal niveau met als doel vanuit een gemeenschappelijk visie en

doelstellingen projecten van verschillende overheden, maatschappelijke partners, ondernemers en burgers te realiseren" (Werktekst Witboek BRV, p. 86)

Dezelfde insteek valt te lezen voor wat betreft de realisatie van het streekbeleid:

“Het opzet is te komen tot een grotere betrokkenheid van steden en gemeenten in samenwerking met provincies en sociale partners en mogelijke andere (boven)lokale stakeholders, bij het ontwikkelen van een streekvisie en de hieraan gekoppelde prioritaire acties. De Vlaamse overheid faciliteert deze actiegerichte partnerschappen d.m.v. cofinanciering” (Beleidsbrief Werk p. 65).

CONCLUSIE

De systematische lezing van recente Vlaamse beleidsdocumenten toont in meerdere beleidsvelden een toenemende interesse voor een gebiedsgerichte aanpak van maatschappelijke en beleidsmatige uitdagingen. Deze aanpak is gegroeid vanuit de vaststelling dat heel wat ontwikkelingen zich niet laten vangen binnen de bestuurlijke grenzen van één lokaal bestuur, maar daarentegen moeten benaderd worden vanuit een bovenlokale bril (bijvoorbeeld voor de aanpak van mobiliteitsproblemen zoals het dichtslibben van toegangswegen en het beheersen van ruimtelijke ontwikkelingen).

We stellen vast dat alle beleidsteksten hierin aandacht hebben voor een geïntegreerde benadering en/of aanpak van de vermelde uitdagingen. De geïntegreerde aanpak kan zowel betrekking hebben op het beleidsdomein zelf (dus bijvoorbeeld alle actoren die rond mobiliteit bezig zijn zoals het departement MOW, het Agentschap Wegen en Verkeer, De Lijn, de NMBS, ...) als op de relatie met andere beleidsvelden (bijvoorbeeld de koppeling tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening). De geïntegreerde aanpak belicht op hetzelfde moment ook de voordelen van dergelijke benadering.

De bovenlokale afbakeningen die gevolgd worden om deze gebiedsbenadering vorm te geven, alsook de criteria die gehanteerd worden om het gebied te bepalen, variëren naargelang het beleidsdomein. Daarnaast is er een onderscheid tussen vaste afbakeningen die door de Vlaamse overheid bepaald

[illegible]

worden (zoals bijvoorbeeld voor de vervoersregio's) en indelingen die groeien van onderuit zoals de gebieden voor het vernieuwde streekbeleid (maar waarbij de Vlaamse overheid mogelijks wel enkele randvoorwaarden bepaalt). We lezen in de beleidsdocumenten (op dit moment) geen referenties die expliciet verwijzen naar stadsregio's of stadsregionale schalen. Desondanks toont het kaartenmateriaal aan dat bepaalde afbakeningen in de feiten wel een stadsregionale logica volgen (vb. de vervoersregio's of de zorgregio's regionale stad).

Er worden in de beleidsdocumenten meerdere rollen aangehaald die de Vlaamse overheid hierin kan spelen. De rollen variëren van ontwerper (bijvoorbeeld het opmaken van regelgeving) en kadersteller (het uitzetten van een aantal beleidsdoelstellingen), tot actieve betrokkenheid als manager of deelnemer in de gebiedswerking. Deze rollen zijn komen in de realiteit vaak gecombineerd voor.

Een algemene trend doorheen de verschillende rollen is dat de Vlaamse overheid zich meer wil opwerpen als een kaderstellende overheid die de strategische lijnen uitzet en ruimte wil geven voor een lokale invulling van de centrale beleidsdoelstellingen. Deze ontwikkeling sluit aan bij de ambities uit het Vlaams Regeerakkoord 2014 - 2019: “De Vlaamse overheid is een ‘kaderstellende’ overheid die de grote doelstellingen van het Vlaamse beleid bepaalt. De gemeenten krijgen het vertrouwen om deze doelstellingen binnen hun eigen lokale context te realiseren en bepalen welke middelen en mensen ze daarvoor inzetten. Ze rapporteren niet langer tot op het operationele niveau maar wel op hoofdlijnen.” (p. 12)

Ook voor de lokale actoren onderscheiden we meerdere rollen. De tendens naar een toenemende responsabilisering van het lokale niveau lijkt bovendien mogelijkheden te bieden voor het leveren van lokaal maatwerk. We merken op dat de lokale actoren al naargelang meerdere rollen tegelijk kunnen vervullen of zelf kunnen kiezen welke rol ze willen opnemen.

De Vlaamse overheid zet verschillende types uitvoeringsinstrumenten in om de bovenlokale aanpak vorm te geven. Hiervan worden gezagsinstrumenten (regelgeving) en (financiële) sancties en prikkels het meest gebruikt. In sommige gevallen zijn de uitvoeringsinstrumenten nog niet bepaald, bijvoorbeeld omdat ze na verder overleg of onderzoek vorm moeten krijgen, zoals bijvoorbeeld het geval is voor de proefprojecten basisbereikbaarheid.

////////////////////////////////////

////////////////////////////////////